

Łódź, dnia 28 czerwca 2019 r.

Pan  
Adam Ruta  
Wójt Gminy Łyszkowice

WK – 602/23/2019

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 561 ze zm.), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Gminie Łyszkowice, w zakresie prawidłowości przekazywania aktów prawnych do Regionalnej Izby Obrachunkowej - jako organu nadzoru oraz w zakresie realizacji zadań dotyczących opieki nad bezdomnymi zwierzętami z ternu Gminy Łyszkowice<sup>1</sup>. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły:

**I.**

#### **W zakresie przekazywania aktów prawnych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**

Kontrola procedury nadania kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego dla Przewodniczącej Rady Gminy Łyszkowice oraz sposobu jego wykorzystywania wykazała, że konsekwencją niewłaściwego zabezpieczenia karty przez jej subskrybenta, było wygenerowanie przez osobę trzecią danych umożliwiających korzystanie z niej bez wiedzy i woli jej posiadacza, co naruszało art. 21e ust.2 ustawy z dnia 5 września 2016 roku o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 162 ze zm.), zgodnie

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 15-19 kwietnia 2019 roku. Protokół podpisano w dniu 10 maja 2019 roku.

z którym - osoba, której wydano środek identyfikacji elektronicznej w systemie identyfikacji elektronicznej, powinna podjąć niezbędne działania służące zapobieżeniu naruszeniu indywidualnych zabezpieczeń tego środka lub danych umożliwiających identyfikację przy użyciu tego środka (*np. zdeponowanie karty w bezpiecznym miejscu, niedostępnym dla osób trzecich lub noszenie jej ze sobą*).

W dniu 27 listopada 2018 roku Przewodnicząca Rady Gminy Łyszkowice złożyła osobiście w firmie świadczącej na rzecz Gminy usługi w powyższym zakresie wniosek o wydanie certyfikatu kwalifikowanego dla karty kryptograficznej o konkretnym numerze. W oparciu o powyższy wniosek, w tym samym dniu, Przewodnicząca Rady Gminy podpisała z upoważnionym przedstawicielem firmy umowę o świadczenie usług zaufania i uzyskała środek identyfikacji elektronicznej (kartę), który odebrała osobiście. Przewodnicząca Rady otrzymaną kartę w dniu jej odbioru, tj. 27 listopada 2018 roku, wraz z umową pozostawiła w Biurze Rady Urzędu Gminy, wydając polecenie „*aby pracownik zajął się dalszymi czynnościami*”. Ponieważ możliwość użycia karty uwarunkowana była nadaniem jej uprzednio unikalnych danych, czyli numeru PIN, pracownik realizujący zadania związane z obsługą Biura Rady Gminy bez wiedzy osoby, której dane osobowe przypisano do karty (Przewodniczącej Rady), przy udziale (online) przedstawiciela firmy, od której tę usługę nabyto, wygenerowała dane umożliwiające korzystanie z tego środka. Posługując się kartą Przewodniczącej Rady oraz danymi wygenerowanym bez jej wiedzy, pracownik podpisywał w okresie od dnia 27 grudnia 2018 roku do dnia 19 lutego 2019 roku dokumenty (uchwały) Rady Gminy Łyszkowice, kierowane m.in. do organu nadzoru - Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Porównanie dokumentacji opatrzonej podpisem elektronicznym, przekazanej do RIO w ww. okresie, z dokumentami pozostającymi w Urzędzie Gminy w wersji papierowej, zaopatrzonymi własnoręcznym podpisem Przewodniczącej Rady Gminy, wykazało że dokumenty podpisane własnoręcznie przez Przewodniczącą były tożsame w treści i układzie z dokumentami, których przekazanie wymagało podpisu elektronicznego Przewodniczącej Rady Gminy.

### **W zakresie realizacji zadań dotyczących opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy**

1. W odniesieniu do wyboru podmiotu na świadczenie w roku 2019 usług w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Łyszkowice, ich przewozu do schroniska oraz utrzymania w tym schronisku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - zapraszając podmioty do składania ofert, zamawiający poinformował, że oceni oferty i dokona wyboru w oparciu o kryteria: ceny z wagą 50%, wskaźnika adopcji zwierząt z wagą 25%, reakcji podmiotu na zgłoszenie z wagą 25%, bez jednoczesnego opisu dla kryteriów pozacenowych, czyli przesłanek uzyskania oceny maksymalnej lub powodujących jej obniżenie. Ponadto, ustalając kryterium ceny, zamawiający nie postawił wymogu wyspecyfikowania poszczególnych elementów cenotwórczych, co w konsekwencji uniemożliwiło weryfikację prawidłowości zastosowania również i tego kryterium przez zlecającego usługę. O ile bowiem oferent nr 1 TOMVET-PSIAKOWO podając koszt utrzymania zwierzęcia w schronisku

z podstawową opieką weterynaryjną wskazał cenę poszczególnych zabiegów weterynaryjnych (odrobaczanie, szczepienie, chipowanie, itp.), o tyle drugi z oferentów – Schronisko „Pod Pelikanem”, prowadzone przez Zakład Utrzymania Miasta w Łowiczu, informował w tym zakresie tylko o koszcie utrzymania zwierzęcia w schronisku wraz z opieką weterynaryjną bez wskazania jakie zabiegi ta opieka obejmuje i bez ich szczegółowej wyceny;

- Gmina zleciła na podstawie umowy nr 6/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku świadczenie usług w zakresie wyłapywania, transportu i zapewnienia opieki w schronisku dla zwierząt z terenu Gminy Łyszkowice, na rzecz Schroniska „Pod Pelikanem”, prowadzonego przez Zakład Utrzymania Miasta w Łowiczu. Ustalono, że podmiot ten działał bez stosownych zezwoleń i zgłoszeń. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jednolity Dz.U. 2018 r., poz. 1967 ze zm.) - podjęcie działalności nadzorowanej, o której mowa w art. 1j (prowadzenie schronisk), jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia. Stosownie do art. 7 ust.1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.) – na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Stosownie do art. 7 ust.6 ww. ustawy, zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Wykonawca nie dysponował także odpowiednim porozumieniem zawartym z właściwym organem samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (tekstu jednolitego Dz.U. z 2019 r., poz. 122), który wskazuje, że w przypadku gdy podmiot prowadzący schronisko nie posiada statusu przedsiębiorcy i nie prowadzi działalności gospodarczej, a działa jako organizacja prowadząca schronisko w oparciu o ww. przepis prawa, wówczas podstawą prowadzenia takiego schroniska winno być porozumienie z właściwym organem samorządu terytorialnego. Analiza ofert złożonych przez dwa podmioty wykazała, że o ile pierwszy z oferentów legitymował się spełnieniem wszystkich prawnych wymogów warunkujących prowadzenie działalności w omawianym zakresie, o tyle podmiot wybrany do świadczenia tych usług - Zakład Utrzymania Miasta w Łowiczu, prowadzący Schronisko „Pod Pelikanem”, dopiero w dniu 26 marca 2019 roku, tj. trzy miesiące po podpisaniu umowy na świadczenie usług, przedłożył Gminie decyzję nr RKP.6140.7.1.2019 Wójta Gminy Łyszkowice z dnia 26 marca 2019 roku, wydaną na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zezwalającą Zakładowi Utrzymania Miasta w Łowiczu prowadzenie na terenie Gminy Łyszkowice działalności w zakresie ochrony nad bezdomnymi zwierzętami. Natomiast w dniu 27 lutego 2019 roku, odnotowano wpływ do Urzędu Gminy Łyszkowice, decyzji nr 12/2019 z dnia 18 stycznia 2019 roku Powiatowego Lekarza Weterynarii, który w związku

z rejestracją w KRS pod numerem 0000734592 Schroniska „Pod Pelikanem”, prowadzonego przez Zakład Utrzymania Miasta w Łowiczu, nadał schronisku weterynaryjny numer identyfikacyjny, w zakresie działalności nadzorowanej polegającej na gromadzeniu i stosowaniu do skarmiania psom i kotom w schronisku dla zwierząt, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kategorii 3;

- umowa nr 6/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku na świadczenie ww. usług zawierała ustalenia, których nie przewidywała oferta Schroniska „Pod Pelikanem”, a które stanowiły o jego dodatkowych korzyściach. Gmina gwarantowała Schronisku miesięczną wypłatę kwoty 50,00 zł plus VAT za gotowość do świadczenia usługi, w przypadku braku psów z terenu gminy w danym miesiącu. Ponadto, w § 2 punkcie 1 umowy ustalono koszt przetrzymywania każdego psa w schronisku na poziomie 14,25 zł netto na dobę - zgodny z ofertą, co obejmowało utrzymanie dobrostanu psa na poziomie wymaganym przepisami prawa wraz z opieką weterynaryjną, a dodatkowo w punkcie 4 tegoż paragrafu umowy, zagwarantowano świadczeniodawcy zwrot kosztów związanych z chipowaniem każdego doprowadzonego do schroniska psa w wysokości 28,00 zł netto, których to elementów nie zawierała oferta wykonawcy. Postanowieniami umowy wprowadzono także ograniczenia czasowe pracy schroniska - do godzin 7-17 oraz ograniczenia w odniesieniu do liczby przebywających w schronisku zwierząt z terenu gminy - do 10 sztuk, o których to ograniczeniach nie informował podmiot w ofercie, a które miały wpływ na ocenę tej oferty, bowiem jednym z ustalonych kryteriów był czas reakcji na zgłoszenie.
- 2. W odniesieniu do wyboru podmiotu na świadczenie w latach 2017-2018 usług w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Łyszkowice, ich przewozu do schroniska oraz utrzymania w tym schronisku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - w zapytaniu ofertowym na wykonanie przedmiotowej usługi w 2018 roku zamawiający nieprecyzyjnie określił przedmiot zamówienia, jak również sposób oceny ofert, co skutkowało dowolnością w przedstawianych w ofertach informacji w zakresie wykonania przedmiotowej usługi i jej ceny. W roku 2017 zamawiający zaniechał udokumentowania czynności związanych z rozeznaniem rynku na realizację przedmiotowych usług;
  - po przeprowadzonej procedurze wyboru wykonawcy na realizację zamówienia zamawiający zaniechał sporządzenia pisemnej informacji (notatki służbowej) z oceny ofert, której wymóg sporządzenia wynikał z § 4 pkt 7 Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, wprowadzonego zarządzeniem nr 217 Wójta Gminy Łyszkowice z dnia 30 maja 2014 roku. Według przywołanego regulaminu - zatwierdzenie wyboru wykonawcy przez kierownika jednostki miał odzwierciedlać ww. dokument;
  - w umowie nr 1/LYSZ/2018 zawartej z Zakładem Usług Komunalnych w Łowiczu (w dniu 6 stycznia 2018 roku miała miejsce zmiana nazwy

wykonawcy na Zakład Utrzymania Miasta Sp. z o.o. w Łowiczu) na świadczenie usług opieki nad bezdomnymi zwierzętami, uwzględniono koszty usług, których nie wyspecyfikowano w złożonej ofercie, a mianowicie: koszt usługi wszczepienia oznacznika cyfrowego (chipu) i opłatę za gotowość świadczenia usługi. Ustalenia ofertowe w zakresie kosztu wyłapania psa z terenu Gminy Łyszkowice nie informowały, że podana cena ofertowa jest stawką godzinową czasu realizacji zleconego zadania, co znacząco wpływało na oszacowanie kosztów przedmiotowej usługi;

- w umowach zawartych z ww. zleceniobiorcą (umowa nr 1/LYSZ/2017 z dnia 2 stycznia 2017 roku, umowa nr 1/LYSZ/2018 z dnia 2 stycznia 2018 roku) strony zawarły ograniczenia w zakresie wykonywanej usługi, o których nie informowała oferta, a mianowicie: warunkowały odbiór przez zleceniobiorcę psów z terenu Gminy Łyszkowice tylko w przypadku wolnych miejsc w schronisku, przeznaczając na ten cel ograniczoną liczbę miejsc, tj. 7 sztuk. Ponadto, realizacja zgłoszeń odebrania psów mogła się odbywać tylko w godzinach pracy schroniska, tj. w dni robocze od godz. 7:00 do godz. 17:00;
- w załączniku do umowy zawartej w dniu 2 maja 2017 roku ze Spółką TOMVET-PSIAKOWO uwzględniono pozycję kosztową – utrzymanie kota w schronisku, której nie przewidywały zapisy przedstawionej przez zleceniobiorcę oferty;
- oferta Zakładu Usług Komunalnych w Łowiczu na wykonanie usług w 2017 roku różniła się zakresem od usługi opisanej umową, bowiem w ofercie wskazano koszt usługi w zakresie odłowu psa, natomiast w umowie ryczałtowy koszt dowozu psa z terenu Gminy do schroniska (bez konieczności wyłapania). Ponadto, oferta nie zawierała informacji o konieczności doliczenia do wybranych pozycji ofertowych podatku VAT, który generował wyższe koszty;
- na mocy umowy nr 1/LYSZ/2018 strony ustaliły, że zleceniobiorca będzie zapewniał całodobową opiekę weterynaryjną dla zwierząt przetrzymywanych w schronisku w cenie określonej ofertą, niemniej jednak nie uszczegółowiono usług wchodzących w skład tej usługi;
- Gmina Łyszkowice przed udzieleniem zamówienia nie zweryfikowała posiadanych przez wybranego oferenta, tj. Zakład Usług Komunalnych w Łowiczu, uprawnień do realizacji zadań określonych umową nr 1/LYSZ/2017 oraz w umowie nr 1/LYSZ/2018. Usługobiorca złożył jedynie oświadczenie cyt. *„że statutowo zajmuje się świadczeniem takich usług, posiada odpowiednie doświadczenie, kadrę, obiekty oraz wymagane przepisami prawa zezwolenia na wykonywanie usług objętych przedmiotem umowy”*. W dokumentacji przedłożonej do kontroli brak było jednak kserokopii stosownych dokumentów (patrz ustalenia powyżej);
- wypłacana na podstawie umowy nr 1/LYSZ/2017 stawka za wykonanie usługi nadania numeru identyfikacyjnego zwierzęciu przyjmowanemu do schroniska prowadzonego przez Zakład Usług Komunalnych w Łowiczu była niezgodna ze stawką ustaloną tą umową, a mianowicie umowna stawka

wynosiła 29,00 zł plus podatek VAT, natomiast faktycznie pobrana stawka wynosiła 28,00 zł plus podatek VAT;

- w marcu 2017 roku wykonawca obciążył Gminę Łyszkowice za usługę schroniska dla jednego psa (nr oznakowania 2092) za okres 124 dni, podczas gdy za tę samą usługę dotyczącą ww. psa, dokonano zapłaty na podstawie dwóch wcześniejszych faktur. Powyższą nieprawidłowość odnotowano w rozliczeniu kosztów utrzymania ww. psa w lutym 2017 roku. Powyższe wskazuje na nienależyte wykonywanie przez pracownika kontroli merytorycznej przedłożonych faktur;
- zamawiający zaniechał udokumentowania czynności związanych z rozeznaniem rynku na wybór wykonawcy w zakresie usług opieki lekarsko - weterynaryjnej nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Łyszkowice oraz wykonania świadczeń obejmujących całodobową opiekę weterynaryjną w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt.

## **II.**

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne:**

1. Rozważyć wprowadzenie w Urzędzie Gminy w Łyszkowicach procedur określających sposoby korzystania i ochrony środków identyfikacji elektronicznej w systemie identyfikacji elektronicznej, m.in. w związku z podpisywaniem określonych dokumentów przekazywanych uprawnionym instytucjom i organom.
2. W postępowaniu dotyczącym wyboru wykonawcy świadczącego usługi w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Łyszkowice, ich przewozu do schroniska oraz utrzymania w tym schronisku, precyzyjnie określać przedmiot postępowania i warunki przyszłej umowy, tak by zapewnić w szczególności porównywalność złożonych ofert.
3. Ustalając kryteria oceny ofert w postępowaniu na wybór podmiotu świadczącego usługi w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Łyszkowice, ich przewozu do schroniska oraz utrzymania w tym schronisku, opisywać szczegółowo znaczenie tych kryteriów wraz z okolicznościami wpływającymi na przyznanie oceny maksymalnej, czy też minimalnej. Oferty oceniać w oparciu o przyjęte i opisane przez zamawiającego kryteria.
4. Zapewnić udzielanie usług w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu gminy, podmiotom posiadającym w tym zakresie stosowne zgłoszenia i zezwolenia, w szczególności zezwolenie określone w art. 7 ust.1

ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

5. Zapewnić zgodność treści podpisywanej umowy w przedmiocie świadczenia usług obejmujących opiekę nad bezdomnymi zwierzętami z terenu gminy z treścią postanowień oferty, stanowiącej podstawę jej zawarcia.
6. Zapewnić prawidłową weryfikację faktur wystawianych za wykonanie usługi, zgodnie z przedmiotem zwartej umowy.
7. Przestrzegać postanowień Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, wprowadzonego zarządzeniem nr 217 Wójta Gminy Łyszkowice z dnia 30 maja 2014 roku.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżeń, w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Łyszkowice,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice,

aa.